

3 윤석열 정부의 북한 비핵화 정책: 도전과 과제

정성윤 | 통일정책연구실 연구위원

요약

새로 출범한 윤석열 정부는 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화를 통해 한반도의 지속 가능한 평화를 구현하는 것을 국정과제 목표로 제시했다. 하지만 북한 비핵화 환경은 열악하다. 북한의 도발 결기가 강하고 비핵화를 위한 대외 환경도 우호적이지 않다. 윤석열 정부가 북한의 도발을 억제하고 비핵화를 효과적으로 추동하기 위해서는 무엇보다 대북 억제와 대북 제재라는 2가지 전략적 자산을 효과적으로 활용해야 한다. 아울러 한국의 주도성이 강화되고 현실 친화적이며 무엇보다 실질적 비핵화 추동을 견인할 수 있는 새로운 비핵화 로드맵을 설계할 필요가 있다. 과거의 경험과 현재의 냉엄함을 고려할 때, 윤석열 정부 5년 동안 북한의 완전한 비핵화가 달성되지 않을 수도 있다. 하지만 윤석열 정부가 단기적 성과에 조급해하지 않고 원칙과 상식에 기반해 정상적인 남북관계를 구축하고, 남북한 주민 모두가 안전하게 공생할 수 있도록 노력한다면, 비핵화라는 과실은 언젠가 평화라는 바구니에 담겨 있을 것이다.

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

윤

석열 정부가 5월 10일 출범했다. 윤석열 정부는 “자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가” 건설을 국정목표로 선정했다. 그리고 목표 달성을 위해 “북 핵·미사일 위협 대응 능력의 획기적 보강”과 “북한 비핵화 추진” 등을 주요 정책과제로 선정해 북핵 문제 대응과 해결 의지를 강조했다. 하지만 윤석열 정부가 물려받은 북핵 환경은 불안하고 열악하다. 북한의 핵·미사일 도발 결기가 너무나 강해 안보가 위태롭다. 북한이 한국과 국제사회의 대화 촉구를 철저히 그리고 장기간 외면함에 따라, 비핵화에 대한 기대는 점차 낮아지고 정책 피로도도 누적되고 있다. 북한의 비핵화와 한반도 평화를 구축하고자 하는 윤석열 정부의 어깨가 역대 어느 정부보다 무거운 이유이다. 윤석열 정부는 이 난관을 어떻게 극복하고자 하고 어떻게 헤쳐나가야 할 것인가? 본 글은 이러한 고민에 대한 해석과 제언을 담고 있다. 그리고 이를 ①선행 정책 검토, ②정책 환경 평가, ③목표·전략·메커니즘 설계, ④전략적 고려사항 제언의 순으로 전개한다.

정책 리뷰(Policy Review)

윤석열 정부의 북한 비핵화 정책 출발점은 문재인 정부 정책의 평가에서 시작해야만 한다. 이는 정책 추진 환경의 연속성 차원에서 당연하다. 문재인 정부의 북한 비핵화 정책은 결과적으로 실패했다. 북한이 모라토리움을 자진 폐기하고 핵실험장을 복구하는 등 핵 시계를 거꾸로 돌리고 있다. 따라서 문재인 정부는 비핵화의 진전을 이루지 못하였다. 오히려 2021년 제8차 당대회 이후 북한이 한층 강화된 전략무기 체계 개발 목표를 천명하고, 실제 2022년 상반기 ICBM, SLBM을 비롯한 고강도 도발을 지속하는 등 북한의 핵 능력은 오히려 강화되었다. 문재인 정부의 정책 실패 요인은 다양할 것이기에 새 정부가 반면 교사(反面教師)해야 할 사항이 적지 않다. 하지만 본 글에서는 정책 환경의 인식과 평가, 정책설계와 추진, 정책 유연성 여부 등과 관련해 몇 가지 교훈을 확인하고자 한다.

첫째, 정책설계 과정에서 북한의 입장과 전략적 사고에 대한 냉정한 평가가 얼마나 중요한지에 대한 교훈이 있었다. 만약 정부가 북한의 입장을 오해·오인하고 전략을 과소·과대 평가한다면, 우리의 전략은 구상 단계에서 왜곡되며 나아가 대북정책 목표 달성에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 이러한 관점에서 문재인 정부 초기의 정세 인식과 판단 과정을 복기할 필요가 있다. 문재인 정부는 2018년 초 북한이 대화에 나선 이유를 소위 ‘정상국가화’ 추진이라는 국가전략의 변화로 간주했다.¹⁾ 북한의 핵 무력 완성 주장(2017년 11월)과 비핵화 대화 참여가 대북 제재를 염두에 둔 일련의 전략적 행보일 수도 있음을 간과했다.

이러한 태도는 북한의 비핵화 의지에 대한 ‘비(非)진정성’을 경시하도록 유도했고, 나아가 한국 정부가 북한의 ‘정상화’ 구축을 도와주면 북핵 문제는 해결될 수 있을 것이라는 잘못된 되고 과도한 자신감을 심어주었다.

둘째, 북핵이 우리 자신에게 사활적인 안보 문제라는 ‘자연스럽고 당연한’ 인식이 정책 구상에 왜 중요한지를 각인하는 계기도 되었다. 안보는 실존적 위협을 주체가 책임 의식을 가지고 정책에 적극적으로 반영할 때 비로소 확보될 수 있다. 하지만 문재인 정부는 북한이 우리를 직접 겨냥한 단·중거리 탄도미사일 도발을 강행하고 전술핵 개발 등을 추진하고 있음에도, 이를 비핵화 정책에 적극적으로 반영하지 않았다. 아울러 문재인 정부는 한국 정부가 2016년~2017년 국제사회와 협력해 높은 수준의 정세 주도력을 보유했음에도, 2018년 이후 한국의 전략적 가치와 역할을 스스로 축소시키는 중대한 오판을 했다. 그 결과 미북관계의 주도성을 전제로 비핵화 정책을 설계하면서도, 실제로는 남북관계를 통해 미북관계에 영향을 미치고자 노력하는 등 상호 모순된 정책을 추진했다. 아울러 북한의 억지 비난에 갑자기 정부와 여권이 한미 워킹그룹을 폄하하며 해체를 주장하는 등, 스스로 비핵화 정책의 중추라고 강조했던 한미공조 관계를 오히려 손상시키는 상황도 초래했다.

셋째, 정책은 그 자체가 목적이 아니라 수단이다. 따라서 정책은 목표가 변하지 않는 한 가급적 원칙을 고수하면서도 상황변화에 따라 유연하게 작동해야 한다. 그런 점에서 문재인 정부가 집권 후반기 정책 전환을 적극적으로 하지 않았던 점은 아쉽다. 문재인 정부는 재임 기간 두 차례 정책 전환의 도전에 직면했다. 문재인 정부는 집권 초기 강력한 제재로 북한의 도발을 억제하고 북한을 대화로 강제하고자 했다. 그 결과 북한이 2017년 연말 이후 타협의 의증을 비치자, 당시 정부는 강압에서 관여로 신속하게 정책을 전환했다. 하지만 2020년 이후 북한이 대남·대미 강압 전략으로 전환해 북핵 정세가 교착상황에 진입했음에도 불구하고,²⁾ 문재인 정부는 기존 정책 방향을 고수했다.³⁾ 당시 한국 정부는 억제·강

1) 당시 일각에서는 북한이 2017년 11월 핵 무력 완성을 선포했기 때문에, 북한 입장에서 더 이상의 핵 능력 강화는 불필요할 것이라는 주장을 제기했다. 즉 선대부터 추진해왔던 핵-경제 병진노선 중 한 축을 달성했으나, 북한은 이제 개혁·개방 등을 통한 경제력 강화 전략을 통해 소위 ‘정상국가화’를 추구할 것이라고 전망했다. 이들은 북한의 핵 능력 실체를 보지 않고 북한의 전술적 선언에 기대어 현실을 확정 평가했다.

2) 북한은 2019년 12월 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 “미국의 대북 적대시 정책이 철회되고 항구적이고 공고한 평화 체제가 구축될 때까지 전략무기 개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것”이라고 공개적으로 밝혔다. 그리고 2021년 1월 8차 당대회에서는 핵 고도화 증강에 관한 구체적 전략목표를 제시했다. 따라서 북한은 2020년을 전후한 시기에 사실상 핵 능력 증강을 통한 강압으로 전략을 전환한 것으로 해석할 수 있다.

3) 문재인 대통령은 2017년 8월 15일 광복절 축사에서 “북한에 대한 강도 높은 제재와 압박의 목적도 북한을 대화로 이끌어 내기 위한 것”이라는 점을 분명히 했다. 하지만 2020년 이후 북한이 대화를 거부하며 핵무기 고도화를 재추진할 의사를 천명하고 이후 실제 행동으로 옮겼음에도 불구하고, 문재인 정부는 제재와 압박으로 북한을 다시 대화로 견인하려는 정책으로 전환하지 않았다. 이는 한편으로는 2018년 정세에 대한 지나친 낙관으로 인해 문재인 정부가 상황의 변동 가능성에 따른 플랜 B를 준비하지 못했던 것과도 무관하지 않다.

압·관여라는 세 가지 전략 옵션을 보유하고 있었으나, 강압에서 관여의 전환은 신속했지만, 관여 실패 시 강압으로의 재전환에는 인색했다. 현실을 반영하지 못한 정책의 경직성은 이후 북한의 노골적이고 모욕적인 대남 공세의 배경이 되었다.⁴⁾ 아울러 정세 변동에 탄력적으로 대응하는 대신, 정책을 고수하고자 하는 정책 기조에 부합되는 방향으로 정세를 곡해하는 상황까지 연출되었다.

정책 환경(Policy Environment)

북핵 문제는 국제적 차원의 외교·안보 이슈이다. 따라서 윤석열 정부의 비핵화 정책 구상은 비단 남북한 간 군사적 문제뿐 아니라 다양한 지역적·국제적 도전요인들의 영향도 고려해야 한다. 이 중에서도 향후 5년간 윤석열 정부의 비핵화 정책에 중대한 영향을 미칠 수 있는 독립변인이자 핵심 정책 환경은 세 가지, 즉 ①북한의 능력과 전략, ②미국의 대북 전략과 미중관계, ③지정학적 위기의 영향 등이라고 볼 수 있다. 이러한 정책 요소들의 변화에서 도전요인을 식별하는 노력이 비핵화 로드맵과 추진 정책 구상에 선행되어야 한다.

우선, 가장 중요한 정책 환경은 북한의 핵·미사일 능력과 전략의 성격이다. 북한의 핵·미사일 능력이 고도화되면 비핵화 환경은 비례적으로 악화된다. 북한이 증대된 능력만큼이나 기대효용 수준을 높일 것이고, 이는 역으로 비핵화 비용의 증가를 의미하기 때문이다. 아울러 북한 지도부도 핵 능력이 증대될수록 신중한 판단과 절제된 전략 대신 맹목적이며 공세적인 전략에 경도될 수 있다. 이차타격능력(second strike capability) 확보와 전술핵무기 실전배치 여부가⁵⁾ 북한의 이러한 전략적 사고의 준거점이 될 가능성이 높다.⁶⁾ 만약 북한이 전략·전술핵무기를 동시에 보유할 경우, 북한의 군사·외교적 옵션은 다양해지는 반면 한국의 전략적 부담은 훨씬 증가한다. 북한이 5월 25일 한국과 미국을 동시 겨냥한 ICBM·SRBM 발사 도발을 강행한 것도 이러한 핵전략 투사 방향을 기능하게 하는 사례이다. 이 외에도 북한이 다양한 핵 능력을 구비하는 경우 우리가 예상하기 힘들고 부담되는 상황이 발생할 수 있음도 경계해야 한다.⁷⁾

4) 북한은 2020년 6월 이후부터 소위 '김여정 담화'를 중심으로 대남 비난 수위를 상당히 높였다. 이와 동시에 북한은 한국의 대미 태도를 문제 삼고 한미 워킹그룹의 해체를 주장하는 등 한미 동맹의 분열을 조장하는 소위 쐐기전략(Wedge Strategy)을 노골적으로 투사했다.

5) 특히 북한은 다양한 전술핵무기를 가능한 이른 시기에 보유하고 실전배치하기 위해 노력할 것이다. 한국의 첨단 재래식 전력에 대응하고, (북한 입장에서) 의도치 않은 확전을 효과적으로 차단할 필요가 있기 때문이다.

6) 소위 준거점 효과(Anchoring Effect) 이론을 원용하면, 북한이 미국에 대한 이차타격능력과 한국에 대한 전술핵무기 투사 능력을 갖출 경우, 북한 지도부는 이를 통한 이익의 영역이 더 크다고 판단해 핵·미사일 증강 노력을 멈추거나 감축을 시도하지 않을 가능성이 높다.

둘째, 윤석열 정부가 직면할 수 있는 또 다른 중요한 정책 환경은 바로 미국의 대북정책과 미중관계가 될 것이다. 미국의 대북정책은 북한의 핵·미사일 능력 고도화 환경에 직접적 영향을 미친다. 미국의 소극적 대북정책은 북한이 미국의 의지와 정책을 곡해하고 오판할 수 있는 환경을 제공한다. 반면 미국의 대북정책이 적극적일수록 북핵 정세의 역동성 증가로 인한 우호적인 비핵화 환경을 기대할 수 있다. 예를 들면 미국의 확장억제력 제공의 획기적 강화는 그 자체로 북한의 기대를 거부할 수 있다. 아울러 미국이 북핵 문제를 위해 어떠한 대중정책을 채택할지도 중요하다. 미국이 유엔의 대북 제재 결의안 채택과 관련해 중국의 협조를 강제할 의지가 높고, 한국에 대한 중국의 부당한 강압에 적극적인 역강압(counter-coercion)으로 대응할 수 있다면, 그 자체로 한국의 정책 환경은 상당히 우호적으로 조성될 수 있다.

셋째, 우크라이나 사태로 촉발된 세계사적 전략환경의 변화도 북핵 문제에 의미 있는 영향을 미칠 수 있다. 먼저 우크라이나 사태에 대한 지구적 주목도가 높아 북핵 문제에 대한 국제적 관심도가 저하되고 있다. 무엇보다 미국이 이번 사태를 글로벌 리더십에 대한 중대 도전으로 인식하고 가용 자원을 집중하면서, 북핵 문제 관리에 상대적으로 소홀할 수 있다. 아울러 미국이 한국에게 유럽 문제에 대한 공조를 적극적으로 요구할 가능성이 있어, 동맹 차원에서도 북핵 문제가 의제 후순위로 전략할 위험을 배제할 수 없다. 무엇보다 우크라이나 사태는 북한에게 다양한 도전요인을 제공할 것이다. 북한은 당장 미국이 유럽에 전념함으로써 초래된 전략적 공백의 활용 여부에 관심을 가질 것이다. 최근 북한의 연이은 ICBM 도발 강행도 이와 무관치 않을 것이다. 특히 북한은 약소국 우크라이나가 초강대국 러시아에 어떻게 항전하고 있는지 주시할 것이다. 북한이 러시아가 핵무기를 사용하지 못하는 현실에 주목한다면 다행이지만, 대미항전의 승리도 불가능하지 않다는 망상에 사로잡힌다면 오히려 북핵 환경에 부정적일 수 있다.

목표와 전략 그리고 메커니즘

윤석열 정부의 북한 비핵화 정책 목표는 ‘북한의 완전한 비핵화’ 실현이다. 윤석열 정부

7) 북한 지도부가 미래 전략환경이 상당히 열악하며 그 결과 정권의 생존이 힘들 수 있다고 판단하는 경우, 차라리 불안정한 비핵화를 통해 정권 생존의 가능성을 높이려는 결심을 할 수도 있다. 가령 특히 장기적으로 북한이 미북관계 정상화, 제재 해제, 전술핵무기 일부 보유를 조건으로 전략핵무기를 포기하는 일종의 ‘불완전한’ 비핵화를 미국에게 제안하는 상황의 도래도 전혀 배제할 수 없다. 하지만 이는 북한의 의도에 대한 미국의 협력을 전제한다. 따라서 한미의 공통 목표인 ‘완전한 비핵화’의 폐기를 의미하므로 현재로서는 그 실현 가능성이 지극히 낮다.

는 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화를 통해 한반도의 지속 가능한 평화를 구현하는 것을 국정과제 목표로 제시했다. 즉 윤석열 정부의 북핵 정책의 목표는 CV(Complete, Verifiable)라고 볼 수 있다. 이러한 목표는 그동안 미국 조지 부시 행정부 1기 때부터 국제사회가 통용해온 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)의 핵심인 “검증 가능한 완전한 비핵화” 부분을 승계하면서도, 핵시설의 물리적 분해와 해체(dismantlement)를 넘어 더 포괄적인 내용의 비핵화(denuclearization)를 지향하는 것으로도 해석할 수 있다. 나아가 완전한 비핵화로 향하는 과정에서 불가피한 일부 가역적인 비핵화 조치에 대해 탄력적 입장을 견지함으로써, 정책의 현실화 가능성을 높이려는 고심도 담겨 있다.⁸⁾

그렇다면 윤석열 정부는 이와 같은 북한 비핵화 목표를 달성하기 위해 어떠한 대전략(grand strategy)을 구상하고 있을까? 이와 관련해 윤석열 정부가 구체적인 전략 네이밍을 공개한 바는 없다. 하지만 국정과제에서 제시한 세부 추진과제와 대선 기간 중 발표한 공약을 종합하면 윤석열 정부의 북한 비핵화 전략의 원칙과 핵심 내용을 기늠할 수 있다. 즉 윤석열 정부는 ①한국의 주도력 강화, ②원칙 있고 일관된 대북 협상, ③대북 제재의 전략적 활용, ④조건부 대북 관여 추진 등의 요소를 비핵화 전략의 핵심 원칙이자 방향으로 고려하고 있고 강조할 것으로 보인다.

먼저 윤석열 정부는 남북관계 중심이 아닌 강력한 국제협력을 통해 북한의 비핵화를 추진하고자 한다. 국제협력의 요체는 유엔 대북 제재 틀의 굳건한 유지와 이의 엄격한 실행이다. 이를 위해 윤석열 정부는 우방국과 국제기구 중심의 노력과 중국·러시아와의 협력 견인을 위한 노력을 병행하고자 한다. 또한 윤석열 정부는 북한과의 협상에서 원칙과 일관성을 강조함으로써, 대화 자체가 목적이 아니라 비핵화에 실질적으로 기여할 수 있는 ‘과정’에 주목할 것이 유력하다. 특히 북한 비핵화의 ‘실질적 진전’이라는 조건하에 평화협정 협상과 대북 경제·개발 협력 구상 추진을 제시한 것으로 볼 때, 평화협정과 대북경협을 대화 재개의 마중물로 활용하지 않겠다는 입장을 정립한 것으로 보인다. 다만 윤석열 정부는 “실질적 진전” 혹은 “실질적 비핵화”의 구체적 내용이나 수준을 밝힌 적이 없는데, 이는 실제 비핵화 추진 과정에서 상황에 따라 북한의 결단에 대한 평가가 달라질 수 있다는 유연한 입장의 견지로 평가할 수 있다.

윤석열 정부는 비핵화의 목표와 전략을 연계하는 메커니즘도 제시했다. 먼저 윤석열 정

8) 윤석열 정부가 가역성 부분을 표면적으로 내세우지 않는다고 해서, 비핵화의 ‘불가역성’을 배제하거나 포기한 것은 아니다. 윤석열 정부가 국정과제에서 평화의 지속가능성과 평화체제 구축 목표를 완전한 비핵화의 상태와 연동시키고 있는 점을 볼 때, 완전한 비핵화에는 불가역적 성격이 당연히 포함되어 있다고 해석할 수 있다.

부는 ‘한국의 주도력 강화’를 통해 비핵화 전략을 투사하고자 한다. 이는 한국이 한반도 문제의 주인공이자 북핵 위협의 직접적인 대상이라는 인식을 반영한 것이다. 따라서 윤석열 정부는 향후 비핵화를 위한 국제협력을 적극적으로 ‘주도’함과 동시에 남북관계 또한 적극적으로 능동적으로 관리하려는 입장이다. 이를 통해 북한 비핵화 추진 과정 전반에 걸쳐 한국의 이해와 입장을 적극 반영하고자 할 것이다. 윤석열 정부는 ‘북한 주민을 직접 겨냥한’ 정책 투사 메커니즘도 염두에 두고 있다. 윤석열 정부는 북한 비핵화가 단순히 남북한 정권 간에 국한된 문제가 아니라, 민족의 미래 즉 남북한 주민들의 삶의 문제와 직결된 더 광범위한 정책 영역이라는 원칙을 견지하고 있다. 따라서 북한 주민의 인권과 인도적 상황 개선의 적극 모색을 북한 비핵화의 주요 정책 내용으로 설정하고 있다.⁹⁾

전략적 고려사항 1: 북핵 억제력 강화

북한 비핵화 정책의 기본이자 시급한 정책 사안은 북한의 핵·미사일 도발에 대한 억제력 강화이다. 북한의 도발은 핵 능력 고도화 노력의 일환이다. 북핵 억제력이 높아질수록 북한이 핵 능력 고도화를 통해 얻고자 하는 효용은 감소한다. 아울러 고도화 노력에 수반되는 자원이 매몰되고, 도발로 초래되는 제재 강화는 경제·사회적 결손과 피해로 직결된다. 즉 북핵 억제력 강화는 북한의 도발 동기 약화, 핵무기 보유로 인한 손실 증대, 북핵 위협의 현실적·실질적 거부 등 3가지 효과를 동시에 기대할 수 있는 가장 중요하고 기본적인 대응책이다. 아울러 북한의 연이은 ICBM 도발 강행과 임박한 7차 핵실험 가능성을 고려할 때, 억제력 강화는 북한 지도부의 결심에 즉각적인 영향을 미칠 수 있는 시급한 정책 현안임이 분명하다.

이러한 필요를 공감한 한미 양국은 5월 21일 개최된 한미 정상회담에서, 증강하는 북핵 위협에 대한 한미연합방위능력의 강화에 합의했다. 한미 양국은 확장억제(Extended Deterrence)의 수단으로 ‘핵무기’를 구체적으로 적시함과 더불어 재래식 무기 등 모든 범주의 방어역량을 사용하겠다는 미국의 확장억제 공약을 재확인했다. 이는 한미 정상 차원에서 처음으로 확장억제 제공을 ‘구체적’ 수단까지 거론하며 약속한 것이다. 아울러 전략자산의 적시 전개와 연합훈련의 범위와 규모의 확대도 합의했다. 억제력이 두려운 건 눈에 보이기 때문이라는 점을 고려할 때 이러한 합의는 억제력 강화에 기여할 것이다.¹⁰⁾ 무엇보다

9) 이는 윤석열 정부가 북한 비핵화 과제 자체가 궁극적으로 북한 내부의 변화와 무관하게 작동될 수 없다는 사실에 주목하고 있음을 의미한다. 현재 북한의 비핵화를 위해 대북 제재가 불가피한 상황을 고려할 때 이는 지금처럼 현실 친화적인 접근이다.

다 양국이 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group: EDSCG)를 재가동하기로 합의한 점은, 억제력 강화를 논의하고 실행할 수 있는 공조 플랫폼이 마련되었다는 차원에서 상당히 긍정적이다.

이러한 정상회담의 성과에도 불구하고, 윤석열 정부는 엄중한 북핵 위협을 고려해 더욱 강력하고 촘촘한 억제책 확보를 지속적으로 고민해야 할 것이다. 즉 한국의 독자적 대북 억제력의 획기적 강화와 미국의 추가 확장억제력 강화 조치가 필요하다. 이를 위해 한정된 국방력 증강 자원을 북핵 대응을 위한 시급성과 필요성 차원에서 미사일 방어와 공군력 증강 부문으로 집중할 필요가 있다. 가령 향후 10년간 3조 원 이상이 소요될 것으로 예상되는 경항공모함 확보 예산을 한국형미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense: KAMD) 조기 구축과 킬체인(Kill-Chain) 능력 강화사업으로 전용하는 방안을 고려해야 한다. 경항공모함 보유가 중요하지 않아서가 아니라 덜 필요하고 덜 시급하기 때문이다. 또한 확장억제전략협의체가 재가동되더라도 억제력 제공처인 미국의 의지와 이해에 따라 협의체가 운용되지 않도록 노력해야 한다. 아울러 억제력 증강을 위해 한국형 원자력 잠수함 확보를 확장억제전략협의체와 한미통합국방협의체(Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue: KIDD)를 통해 협의하는 것도 고려해야 한다.

전략적 고려사항 2: 대북 제재의 전략적 운용

대북 제재는 대북 억제와 더불어 윤석열 정부 비핵화 정책의 양대 핵심축이다. 대북 제재는 남북한 모두의 전략환경에 중대한 영향을 미친다. 먼저 대북 제재는 대북 억제력과 마찬가지로 북한이 다양한 비용을 치를 수밖에 없는 전략환경을 조성한다. 대북 억제력으로 북한이 핵무기 고도화를 통해 기대하는 바를 직접 거부할 수 있는 것처럼, 대북 제재를 통해 핵무기가 권력 유지에 '절대적으로 필요'하다는 김정은 위원장의 계산과 믿음에 영향을 미칠 수 있다. 2016년 이후 작동되고 있는 강력한 대북 경제제재로 인해 북한 경제의 피해는 불가피했다. 제재의 장기화로 인한 북한 경제의 피폐화는 결국 북한의 사회·경제질서 변화를 추동할 가능성이 높다.¹¹⁾ 이러한 북한 내부의 변화는 결국 북한 주민들의 정권

10) 북핵 억제를 강화하기 위한 기본 방식은 한미 양국의 의지와 능력을 북한에게 신뢰성 있게 전달하는 것이다. 전략자산 전개와 연합훈련의 억제 효과를 부정하거나 과소평가하는 일각의 주장이 있고, 실제 북한 지도부가 이러한 억제책을 무시하고 있을 수도 있다. 하지만 '실제' 작동할 수 있는 능력을 직접 보여주고 '실제' 작동할 수도 있다는 의심을 심어주는 것만으로 억제력 발생의 필요조건은 충족된다. 그리고 정권의 성향이나 지도자의 결심과 상관없이 억제력이 실제 가동될 수 있다는 소위 '위임형' 체제에 대해 북한이 주목하게 된다면, 이 자체가 우발적 충돌에서 비롯될 수 있는 확산(escalation)을 예방하는 효과도 기대할 수 있다.

지지에 영향을 미칠 것이고, 이는 김정은 위원장이 가장 중요하게 생각하는 권력 유지 노력에 불리하게 작동할 것이 분명하다.

반면 대북 제재는 우리에게 우호적인 전략환경을 제공한다. 2017년 하반기 확인할 수 있었던 것처럼, 강력한 제재는 북한을 대화로 강제할 수 있는 효과적인 전략자산이다. 2018년과 2019년 북한이 제재 해제를 요구하며 협상장을 떠나지 못했던 것처럼, 강력한 제재는 북한을 협상에 묶어 두는 효과도 있다. 아울러 강력하고 탄력적인 제재를 통해 북한의 기만 가능성 차단도 기대할 수 있다. 이처럼 대북 제재 그 자체는 북한 비핵화를 추동하는 필요조건임과 동시에 중요한 대북 전략자산이다. 즉 대북 제재를 통해 북한의 자발적·비자발적 협력 가능성은 높아지고, 그 과정에서 한국의 정세 주도력 또한 자연스럽게 강화될 수 있다. 윤석열 정부가 완전한 비핵화 이전에 유엔 안보리 제재를 해제할 수 없다는 원칙을 확립한 것은 이러한 전략적 필요와 정책적 당위에 따른 판단에 의한 것이다.

향후 윤석열 정부의 대북 제재 운용 방향은 유엔 대북 제재 체계의 공고화와 제재 운용 메커니즘의 변화 등에 맞추어져야 한다. 우선 기존 유엔 안보리 제재안의 실효성을 더욱 강화하고 새로운 대북 제재가 필요한 상황을 미연에 대비해야 한다. 하지만 최근 미국·EU를 위시한 국제 자유주의질서 연합세력권과 중국·러시아 세력 간의 전략적 갈등이 급격히 심화되는 상황에서, 유엔 안보리 국가들이 일치된 협력을 쉽게 하리라 기대하기는 어렵다. 이러한 점에서 윤석열 정부가 중국·러시아와의 전략적 협력을 강화하려는 계획을 염두에 두고 있는 것은 필요하고 타당하다.

둘째, 제재 효과를 높이기 위한 메커니즘 변화도 고려할 필요가 있다. 과거처럼 북한의 도발 강도에 따라 제재 수위를 점차 높이는 방안은 북한의 제재 적응력과 중국·러시아의 비협조 등으로 인해 그 효과가 충분하지 않았다. 따라서 대안으로 제재의 수위를 최대한 높인 후 북한의 협력에 따라 제재 면제 및 완화 등을 전략적으로 활용하는 메커니즘으로의 전환을 모색할 필요도 있다. 같은 논리적 맥락에서 5월 한미 정상회담의 공동성명에 “필요 시 미군의 전략자산을 시의적절하고 조율된 방식으로 전개한다”며 미국의 전략자산의 ‘적시 전개’를 명시한 점도 주목해야 한다. 북한의 도발 직전에 전략자산을 한반도 인근으로 적극 전개한다면, 이는 북한의 도발에 대한 사전 탐지 능력과 미국의 강화된 확장억제력 제공 의지를 강력히 시연하는 것이므로, 이 자체가 억제력 강화에 직접적이고 효과적으로 기여한다고 평가할 수 있다.

11) 황태희, “대북제재의 성과와 시사점,” (고려대학교 일민국제관계연구원, IIRI Online Series, vol. 102, 2022.5.4.), pp. 2-3, <https://ibook.korea.ac.kr/Viewer/PO4B9XJAO7B2?_ga=2.211815508.1308951609.1653613913-1531166105.1653613913> (검색일: 2022.5.4.).

전략적 고려사항 3: 비핵화 로드맵 재설계

대북 억제력과 대북 제재 능력 강화는 북한 지도부의 비핵화 저항 능력 약화와 대화 재개 여건 마련에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 윤석열 정부가 중요시하는 ‘실질적’ 비핵화 추진을 위한 별도의 방안이 필요하다. 무엇보다 향후 5년간 비핵화를 추진할 종합 추진 계획, 즉 로드맵의 구상과 설계가 중요하다. 지난했던 북핵 30년 역사에서 확인할 수 있었듯이 북한 비핵화 정책과 대북정책이 계획과 의지대로 전개될 것이라 낙관하기 어렵다. 하지만 윤석열 정부가 원칙과 상식에 기반한 일관되고 실용적인 대북정책을 중요시하기 때문에, 이러한 정책 철학이 충실히 반영된 비핵화 추진 계획을 새롭게 구상할 필요가 있다.

윤석열 정부가 비핵화 로드맵 설계 시 고려해야 할 조건은 ①한국 주도력, ②현실 친화성, ③적용 가능성, ④로드맵의 지속 적용 가능성 등이다. 한국 주도력 강화의 대상은 국제 협력과 남북관계이고, 그 원칙은 대화 지상주의 경계와 국익·국격의 적극적 수호이다. 북핵 문제의 국제화 상황을 고려할 때, 로드맵은 북핵 정세와 관련국의 입장에 대한 세밀한 분석과 냉정한 평가에서 구상되어야 한다. 북핵 관련국 모두의 의증과 실제 행동에는 선의, 평화, 공동, 협력 등의 아름다운 가치들로 설명할 수 없는 차가운 이해가 내재되어 있다. 따라서 로드맵 작성 시 동상이몽의 주요국들이 모두 수용할 수 있는 요소가 반드시 고려되어야 하며, 특히 미국과 북한 모두가 큰 기대를 품고 조그만 양보를 할 수 있는 타협의 요소도 포함해야 한다. 마지막으로 실질적인 비핵화 진전에 도움이 되어야 한다. 정책 피로도, 효율적 자원 동원, 북한의 기만 가능성 차단 등을 고려할 때, 계획 추진 단계는 단순해야 하겠지만 직진뿐 아니라 후진이나 노선 이탈 상황을 대비한 전략적 우회로 설치도 검토해야 한다.¹²⁾

이상과 같은 조건과 원칙들을 고려할 때 윤석열 정부가 북한을 대화로 견인한 후 실질적인 비핵화 타협을 달성하기 위한 로드맵에는 포괄적 합의, 추진 단계의 간결화, 실질적인 비핵화 초기 조치 확보, 북한의 수용 가능성과 기만 가능성 차단 등의 요소가 가능한 한 모두 고려되어야 한다. 이 경우 비핵화 추진을 위한 경로는 크게 3단계, ①포괄적(혹은 잠

12) 비핵화 로드맵을 과거 정부처럼 협력 성과들의 징검다리 방식으로 지나치게 단계적으로 설계하는 경우 정세의 가변성에 제대로 대응하기 힘든 상황이 초래될 수 있다. 만약 로드맵 단계의 여백이 충분하지 않으면, 정책결정자들은 무리하게 다음 단계로 전진하고자 하는 조바심을 느낄 수 있다. 이 경우 정책결정자들이 불충분한 성과를 과대평가하거나 비우호적 상황을 애써 외면하는 등 정세를 냉정하게 평가하지 못할 수 있다. 이러한 상황에 직면한 정책결정자들은 결국 정세에 친화적이지 않은 후순위 정책을 성급하게 추진하게 되며, 그 성과가 미진하면 결국 로드맵 전체 기능 마비를 지켜볼 수밖에 없는 상황에 직면할 수 있다. 2020년 후반기 이후 문재인 정부가 종전선언 의제를 집중적으로 추진했던 것도 이와 무관치 않다.

정) 합의 → ②초기 비핵화 조치와 가역적 보상의 교환 → ③완전한 비핵화와 비가역적 보상의 교환으로 구성할 수 있다. 포괄적 합의의 핵심은 한국이 비핵화 로드맵 설계 및 협력 추진과정에서 주도력을 확보하는 것이다. 초기 비핵화 조치는 도발 모라토리움을 넘어 ‘실질적’ 비핵화 조치들인 영변 핵시설 가동 중단과 폐쇄, 핵 능력 신고 및 사찰 수용 등이 핵심이다. 가역적 보상은 한국과 미국 등 주요국의 개별 대북 제재가 주요 대상이며, 비가역적 보상은 유엔 안보리 대북 제재의 해제를 의미한다. 즉 북한의 합의 이탈과 선제적 기만에 대한 유혹을 차단해, 북한의 완전한 비핵화 완료 시점까지 안보리 대북 제재안을 유지하는 것이 핵심 목표이다.¹³⁾

맺음말

북핵 위협 수준이 역사상 가장 높은 상황에 직면했다. 북한의 핵 보유 결기가 강하고, 핵 능력의 고도화 달성도 멀지 않았으며, 도발의 강도 또한 갈수록 높아지고 있다. 북한의 비핵화 여건도 점차 열악해지고 있다. 비핵화 타협에 실패했던 북한은 아예 대화의 문을 닫고 귀를 막은 채 등을 돌렸다. 우크라이나 사태와 미중 전략경쟁의 파급효과로 인해 비핵화 국제협력 추진도 녹록지 않다. 애석하게도 윤석열 정부가 직면한 이러한 비핵화 여정의 ‘이중고’는 점차 심화될 가능성이 높다. 북한 스스로가 도달하고자 하는 종착지는 아직 멀고, 국제정치의 신냉전적 갈등도 단기간 성패(成敗)가 결정될 사안이 아니기 때문이다. 무엇보다 우리가 손에 쥔 정책 옵션들 대부분의 효과는 오랜 시간이 지나야지만 확인할 수 있다.

현실이 막막한 이유는 적절한 북핵 위협 대처 방안이 부재해서가 아니라, 확실한 비핵화 정책이 마땅치 않다는 점이다. 하지만 북핵 위협에 철저하게 대비하고, 북한이 추구하고자 하는 목표를 효과적으로 거부하기 위해 지속적으로 노력한다면, 북한의 비핵화를 위한 기회의 문은 서서히 그리고 조금씩 열릴 수 있다. 따라서 윤석열 정부의 한반도 비핵화 정책

13) 즉 이 로드맵에는 소위 스냅백 원칙을 2단계에만 적용하고 3단계에서는 적용하지 않는다. 2단계에서는 스냅백 원칙의 작동이 비교적 수월한 주요국들의 개별 제재만을 비핵화 조치와 교환하기 때문이다. 따라서 스냅백 가동 시 중국과 러시아의 비협조 여부를 고심하지 않아도 되는 장점이 있다. 다만 북한이 주요국들의 대북 제재에 등가적인 비핵화 조치를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 불확실하다. 하노이 회담에서 북한이 영변과 유엔 안보리 제재의 일부 해제를 교환하고자 했던 상황을 볼 때, 북한이 생각할 수 있는 교환 조치의 수준이 그리 높지 않을 것이 유력하다. 이 경우 윤석열 정부가 이를 의미 있는 ‘실질적’ 비핵화 조치라 평가할 수 있을지도 관건이다. 아울러 유엔 안보리 제재와 개별국가의 단독 제재가 얽혀 있는 상황도 변수이다.

의 첫 번째 책무는 증대되고 있는 북한의 도발에 철저히 대응함으로써, 북한의 섹범대로 북핵 정세와 남북관계가 좌우되지 않을 것이라는 강력한 의지를 효과적으로 보여주는 것이어야 한다. 북한의 비핵화 과정은 멀고 험난할 것이기에 아마 5년이 지나서도 북한의 완전한 비핵화 목표는 달성되지 못할 수 있다. 하지만 윤석열 정부가 임기 내 성과에 연연하지 않고, 원칙과 상식에 입각한 정상적인 남북관계를 구축해 나간다면, 비핵화라는 소중한 과실은 언젠가는 남북한 주민들의 평화의 바구니에 담겨 있을 것이다. © KINU 2022